基本公共数据服务:理论逻辑、国际经验与实践路径

向 华 杨 阳

(北京大学 政府管理学院, 北京 100871)

摘 要: 在国家大力推动公共数据资源开发利用、促进数字经济繁荣发展的背景下,现有公共数据相关研究存在核心概念界定模糊、政府信息公开与公共数据运营关系争论不断、国际治理经验对比研究不够深入等局限,实践层面还面临数据权属界定、信息公开边界划分、授权运营收费机制三大治理难点。政府信息工具在信息技术发展和政府管理理念演进的共同影响下,经历了维护政权稳定的“统治工具”、追求行政效率的“管理工具”以及强调多元治理与数据价值释放的“服务工具”等三个阶段。美国开放政府将数据作为公民权利,主要回应了公共数据服务应提供什么;欧盟将数据视为隐私,对公平正义的强调突显了公共数据服务应如何提供;中国将数据作为生产要素,开展的公共数据授权运营则体现了公共数据服务的价值目标。基本公共数据服务应当确立为数字时代政府应当履行的基本职能,并从基础层、数据层、工具层、平台层以及用户层等方面构建基本公共数据服务体系。

关键词: 基本公共数据服务;政府信息公开;公共数据授权运营

中图分类号:G203 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-5919(2026)04-0151-11

一、背景与问题

早在 2004 年,中共中央办公厅、国务院办公厅出台的《关于加强信息资源开发利用工作的若干意见》就已明确要推动政务信息资源的开发利用。然而,直到“十四五”规划提出要“开展政府数据授权运营试点”,以及“数据二十条”进一步明确“建立数据资源持有权、数据加工使用权、数据产品经营权等分置的产权运行机制”以后,公共数据授权运营才成为理论界和实务界的热点话题。国内学术界聚焦案例研究、完善立法、运营制度、风险防范等四个方面取得了较多成果,但还存在三方面不足:一是信息和数据,公共、政府和政务等关键概念界定不清;二是政府信息公开与公共数据授权运营的关系争论不断;三是缺乏横向和纵向的深层视角,未能将政府信息置于人类文明演进的整体脉络进行系统分析,也未能对政治文明和技术文明的互相影响机制进行充分讨论,对国外经验与教训的借鉴性研究也有待深化。

当前,公共数据治理还存在三大难题:一是数据所有权问题。美国联邦政府不具有信息知识产权,但法律并未界定归属主体;欧盟部分国家明确政府拥有信息知识产权,但其合理合法性亦遭到质疑;中国则延续其一贯治理哲学,搁置所有权争议,通过“三权”分置方案推动实践先行。二是信息公开边界问题。个人隐私保护,商业秘密保守以及国家安全保障,甚至是公职人员自身权益,都需要在明确政府信息公开的边界中得到保证,实践中依靠个案博弈推动立法,至今未有清晰界线。三是收费问题。欧盟

收稿日期:2025-11-16

作者简介:向华,北京大学政府管理学院教授。

基金项目:国家社会科学基金重大项目“基本公共服务均等化评价标准研究”(262DA112)。

各成员国可对信息商业化再利用收费,只要处于“合理的投资回报”且不“过高”的范围。美国则允许州政府为其数据申请版权,进行商业再利用。① 中国将公益性无偿使用和经营性政府指导定价相结合。学术界对收费争议很大,支持者将收费视作解决数据来源部门激励不足的有效手段,反对者则强调公共数据授权运营根本目的不是“为了让各个部门获得经济收益”,而是“释放公共数据的经济价值、促进全社会经济增长”②。即便收费具备合理性,也会构成公共部门数据公开发布的一个障碍。③

本文将追本溯源,在对相关概念进行界定的基础上,运用信息技术发展和政府管理理念交叉演进的分析框架,系统回顾国内外政府信息功能的演变历程,全面阐述提供“基本公共数据服务”的必要性,并提出全面建立“基本公共数据服务体系”的实践路径。

二、基本公共数据服务的提出

基本公共数据服务是政府信息载体数字化、功能服务化、价值公共化的自然结果。

(一)从政府信息到公共数据

1. 基本概念辨析

首先是信息和数据。“事物的特征通过一定的媒介或传递形式使其他事物感知,这些能被其他事物感知的、表征该事物特征信号的内容即为该事物向其他事物传递的信息。”④数据是信息的载体,本质上是形式与实质的关系,可分为电子和非电子两种形式。本文指的是电子数据,是在计算机及网络上流通的在二进制的基础上,以 0 和 1 的组合而表现出来的比特形式,⑤具有可识别、可存储、可处理等特征,涵盖数字、文本、图形、声音和视频等不同模态。但在数字时代,由于信息运行在“一个封闭的系统空间”,只能通过数据媒介传播,使得数据具有“双重属性”,体现为“既是信息的数字化媒介同时又可直接显现为信息本身”⑥。其次是公共、政府和政务。从概念建构上,“公共”的内涵包括三个方面:第一,“公共”一词古代世界就已经存在,但其真实含义等同于现代词汇中的“共同”概念。近代以后,当个体和公众从王室所统辖的“同质性共同体”中分离出来,公共被赋予反映公众意志的功能。第二,“公共”是新兴的资产阶级为实现自己的利益诉求而发明的与王室利益为代表的共同体利益相对抗的“新的概念武器”。第三,“公共”以个体利益为出发点,是存在于个体与公众之中的“一种普遍性的因素”⑦。“政府”在西方既可指“整个国家公权力的组织形式”,也可指“国家行政机构”。⑧ 在中国,“政府”更多是“广义政府”概念,且有大小之分。“大概念广义政府”由国家性质党组织和宪法意义国家机构共同组成。“小概念广义政府”则由国家性质党组织与宪法意义的国家行政机关构成。⑨ 不过从公共事务管理角度,“大概念广义政府”还应包括部分履行公共服务职能的公共组织,如事业单位、医院、学校等。

---

① Mark Burdon, *Commercializing Public Sector Information: Privacy and Security Concerns*, IEEE Technology and Society Magazine, Vol. 28(1), 2009, pp. 34-40.

② 张会平、薛玉玉:《公共数据授权运营产权运行机制的理论建构与实施路径》,《电子政务》2023 年第 11 期,第 10 页。

③ Peter Conradie&Sunil Choenni, *On the barriers for local government releasing open data*, Government Information Quarterly, Vol. 31, 2014, pp. S10-S17.

④ 王敬波:《政府信息公开:国际视野与中国发展》,北京:法律出版社 2016 年版,第 1 页。

⑤ 参见维克托·迈尔-舍恩伯格、肯尼思·库克耶:《大数据时代:生活、工作与思维的大变革》,盛杨燕、周涛译,杭州:浙江人民出版社 2013 年版,第 104 页。

⑥ 梅夏英:《数据的法律属性及其民法定位》,《中国社会科学》2016 年第 9 期,第 168 页。

⑦ 张康之、张乾友:《考察“公共”概念建构的历史》,《人文杂志》2013 年第 4 期,第 39 页。

⑧ 参见陈国权、原桂楠:《广义政府与功能性分权理论》,北京:中国社会科学出版社 2024 年版,第 108 页。

⑨ 参见陈国权、朱珂、卢志朋:《广义政府概念体系:当代中国政府与政治的客观描述》,《行政论坛》2025 年第 3 期,第 72 页。

中国将政府信息公开与政务公开并用,①这反映出“政务”概念也存在广义和狭义之分。狭义“政务”指政府事务,是国家行政机关依据宪法、法律和行政法规,为维护国家安全,服务公共利益而开展的各类决策、执行和监督等活动的总和。广义“政务”指公共行政事务,不仅包括行政机关,也包括立法、司法以及履行公共服务职能的公共组织所开展的管理与服务活动。在中国“广义政府”体系下,“政务”还包括党务。

上述两组概念可以有六种组合,但本文使用“公共数据”,主要考虑如下:一是顺应数字时代发展趋势,突出可机读数据的经济价值和社会价值;二是提高概念包容度,将其他公共组织产生的数据也囊括进来;三是强调公共数据的公共产品属性,提升政府在公共数据服务供给中的公共性。具体定义上,国外有学者从数据产生成本角度,将公共数据界定为由公共资金资助形成的数据。② 国内学者多接受立法中的表述,将公共数据定义为“由国家机关和依法授权的具有管理公共事务职能或提供公共服务的组织,在履行职责或提供公共服务过程中收集、产生的各类数据”③,本文采用这一定义。

2. 政府信息内容拓展及载体的数字化

在人类社会进入信息化时代以前,政府管理过程中产生的信息主要以文书档案形式进行存储保管。以中国为例,记注、赋役、舆图以及律法是中国古代社会的几类基本档案,还包括政务文书、外交档案、皇室贵族世系档案,以及为组织好农业生产而形成的天文、历法、气象档案等。此外,政府还存有从民间收集的哲学、文学、科学等著作。清末以后,随着社会生产方式由农业经济转向工业经济,又产生了财会档案、统计档案、商业档案等。④ 到当代,政府信息则涵盖了经济、政治、文化、社会、科技等各方面活动所形成的档案。⑤ 从存储介质来看,早期有甲骨、青铜器,从西周开始则主要是竹木,到了东晋末年,纸张成为主要书写材料,晚清时期又出现了电报、照片、影片等形式的档案。⑥ 就世界来看,古代社会政府档案主要涵盖宗教活动、王位继承及征战、经济生产活动、外交外贸活动、法典、科学与文学创作、统治者个人传记等七类。到了中世纪,国王、各级领主以及城市主要存有人口、土地、法律法规、外交、税册、账目、财产状况等档案。进入资本主义社会以后,一些资本主义国家设立了经济档案馆,主要保存专利、图纸等与资本主义工商业紧密相关的档案。第二次世界大战以后,各国政府保存的档案进一步扩大,包括了政治、经济、文教等各种内容。在存储介质方面,早期以石刻、泥板为主,后来人们又先后发明了纸草、皮纸作为主要的档案制作材料。中国造纸术西传以后,纸逐渐成为主要的信息载体。⑦ 可见,历史上中外政府所掌握的信息及其存储介质大同小异。在农业社会,都以人口、土地、赋税和律法等四类信息为主,进入工业社会以后,都加强了对经济信息的收集统计,以服务于当时的经济生产。而且随着政府职能扩张以及技术手段进步,信息收集的广度和深度明显提高,信息存储介质也从自然介质演化到人造介质。信息革命以来,各种信息都能“以数字化形式自动采集、整合、存储、管理、交流和再现”⑧,政府信息也不例外。自 20 世纪 70 年代开始,世界各国纷纷推动电子政务、数字政府建设,时至今日政府已经成为

---

① 王敬波:《政府信息公开:国际视野与中国发展》,第 27—28 页。

② Marijn Janssen, Yannis Charalabidis&Anneke Zuiderwijk, *Benefits、Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government*, Information Systems Management, Vol. 29(4), 2012, pp. 258-268.

③ 严宇、李珍珍、孟天广:《公共数据授权运营模式的类型学分析——基于数字治理生态的理论视角》,《行政论坛》2024 年第 1 期,第 75 页。

④ 周雪恒:《中国档案事业史》,北京:中国人民大学出版社 2010 年版,第 20、38、108、152、189、190 页。

⑤ 《中华人民共和国档案法》(2020 年修订)第二条。

⑥ 周雪恒:《中国档案事业史》,第 16、35、102、191 页。

⑦ 李凤楼等:《世界档案史简编》,北京:档案出版社 1983 年版,第 6、7、8—12、40、47、48、67、102、103、187 页。

⑧ 王乘、何精华:《现代城市管理的必然趋势:“数字城市与政府智能化管理”》,《中国行政管理》2001 年第 3 期,第 18 页。

最大的数据持有方。

3. 政府信息的功能变迁:统治工具—管理工具—服务工具

纵观人类文明发展历程,自国家作为缓和阶级对立冲突的工具产生,形成“和人民大众分离的公共权力”以后,①信息就一直是公共治理的重要工具。然而,在不同历史阶段,受当时主流政治价值观和技术条件的双重影响,政府使用信息工具的侧重点有比较明显的差别。总体上可划分为三个阶段:

第一阶段:政府信息作为统治工具。在现代社会以前,为政权提供合法性依据的意识形态主要来自各种形式的“天命论”和“君权神授论”。② 受此政治价值观规范,政府与民众之间是统治者和被统治者的关系,信息的主要作用是提高统治者的统治能力。首先,政府通过收集人口、土地、赋税等民情信息,进行资源统筹,加强社会管控,维护政权稳定。其次,政府以各种形式向民众发布政令、律法等信息,对民众行为进行“硬控制”。最后,政府还通过信息宣传手段,对人们的思维、认知和观念实行“软控制”。

第二阶段:政府信息作为管理工具。文艺复兴以后,随着人本主义观念兴起,“社会契约论”和民主宪政理论在西方取代了“天命论”和“君权神授论”。主权和治权开始分开,主权属于人民,人民将治权委托给政府。③ “政府不再是统治者的工具,而成了人民自我管理的手段,管理成了政府的首要职能”④,管理行政由此取代统治行政。管理行政有两个突出特征:第一,管理行政是一种“国家主义”的社会治理方式,政府垄断了社会治理,且仍然承担着维护阶级统治的职能,“是控制导向的”⑤。第二,管理行政体现的是一种“工具理性”,以效率目标为总体导向。在此背景下,政府一方面加强对工商业信息的收集、统计和发布,引导产业发展,促进资源配置;另一方面则与社会公众在政府信息公开问题上持续拉锯——民众要求知情权,提高政府透明度,政府则隐匿其掌握的信息,拒绝公开。经过多年博弈,以美国为首的西方各国自 20 世纪 60 年代开始先后完成立法,普遍建立信息公开制度。同时,信息工具的“统治性”仍然持续广泛存在并延续至今。

第三阶段:公共数据作为服务工具。20 世纪 70 年代以来,新公共管理运动推动管理行政转向服务行政,其推崇的“市场化”“私有化”改革措施,使得“社会中生成了一种‘服务期望’”,并推动了“第三部门”崛起和“新市民社会”出现,在“社会治理领域中出现了多元治理主体共存的局面”⑥。但新公共管理理论极强的工具理性、管理主义和组织中心主义色彩,忽视了公民参与和对民主价值的追求。于是,新公共服务理论又进一步主张政府在提供公共服务过程中应以公民为中心,以民主参与为手段,通过多元主体协商共治,重建政府与公民的信任关系。20 世纪 90 年代以后,公共治理理论成为指导各国政府改革的主导理论,这一理论的本质特征是政府与多元主体对公共生活的合作管理。伴随政治价值观的变化,建立开放、透明的政府成为各国政府改革的重点。互联网普及后,信息传播成本变得极低,触达范围变得极广,为政府信息公开提供了十分便利的技术条件。而 21 世纪初社交媒体兴起,又为政府与民众进行交流互动提供了有效手段。反过来,互联网技术的迅猛发展和信息传播方式的深刻变革,以及其中体现的开放、平等、协作、共享的互联网精神又强化了政府管理理念的转变,进一步提升了政府信息公开的广度和深度,形成了开放“飞轮效应”。同时,得益于人工智能、大数据技术进步,以及信息化革命以来沉淀的海量数据,数据成为继土地、劳动力、资本和技术之后的第五大生产要素。“发现和挖掘数

---

① 《马克思恩格斯文集》第 4 卷,北京:人民出版社 2009 年版,第 135 页。

② 燕继荣:《论政治合法性的意义和实现途径》,《学海》2004 年第 4 期,第 90 页。

③ 燕继荣:《论政治合法性的意义和实现途径》,《学海》2004 年第 4 期,第 90—91 页。

④ 张乾友:《公共行政的非正典化》,北京:中国社会科学出版社 2014 年版,第 4 页。

⑤ 张乾友:《公共行政的非正典化》,第 303—304 页。

⑥ 张乾友:《公共行政的非正典化》,第 5 页。

据之间的关联性成为数据创新的主要任务,……数据的社会价值超越了信息。”①政府作为最大的数据持有方,如何挖掘公共数据价值,将其内化到公共服务当中,成为一个亟待解决的问题。

总之,公共服务已成为“政府的核心责任,更是政府合法性的基石”②,当公共服务与公共数据结合而成为公共数据服务后,甚至已经超出了“合法性”“必要性”的一般范畴,而成为“实现再生产的内生因素”,将公共数据资源投入到公共服务当中,“亦非纯粹的消费而是促进再生产的投资”③。

(二)基本公共数据服务的理论依据与实践价值

1. 公共数据的公共产品属性。公共产品具有非竞争性和非排他性,为解决公共产品供给中的“搭便车”问题,应由政府作为供给主体,所需成本通过财政收入解决。从非竞争性来说,公共数据在收集阶段虽然需要大量一次性投入,但具有“低成本/零成本”复制的特性,且原始数据不会因为多次使用而减少或减损,使其边际使用成本接近于零。从非排他性来说,技术特性使得公共数据排他成本高昂,形成了数据“使用过程中非排他的客观现状”④。同时,政府信息公开的制度性安排,也对排他性形成了限制。因此,公共数据具有“内在公共属性”,本质上是一种“公物”,⑤政府有必要将公共数据作为一项公共服务向社会提供,以适应公众在数字时代的新需要。

2. 公共数据服务的基本与非基本之别。公共服务的需求是无限的,但政府的供给能力有限,因此需要将公共服务分成普惠性基本公共服务和非基本公共服务两大类,“把基本公共服务理解为保障全体人民生存和发展基本需要,与经济社会发展水平相适应的公共服务”。⑥ 公共数据服务也不例外,而且由于数据的特殊性,进行基本和非基本的划分更为迫切。首先,尽管公共数据具有公共产品属性,但由于部分数据涉及国家安全、商业秘密和个人隐私,不能无差别开放和利用。其次,公共数据的生成、汇聚、管理、开放、共享存在成本,需要在“公共性”和“可持续运营”之间做出平衡,因为普惠性、基础性,标准化程度较高的公共数据服务,应向全社会免费提供。最后,提供基本的公共数据服务,有助于破除数据垄断。约瑟夫·奈曾预言,“在 21 世纪,广义的信息能力可能会成为最关键的权力资源”⑦。作为数字时代一种关键的生产要素,占有数据的多少直接体现了权力的大小,而且数据的技术特点决定了数据拥有者通常具备“规模效应”,能够做到“赢者通吃”,如不提供基本的公共数据服务,则将加剧本已广泛存在的“数字鸿沟”。因此,基本公共数据服务是为适应数字时代发展要求,由政府部门或者其他具有公共服务职能的组织,以满足社会公众、企业和其他社会组织基础数据需求为目标,利用先进信息技术手段,提供基于公共数据资源的公益性、普惠性、基础性、权威性数据服务的一种全新的政府职能。

3. 基本公共数据服务的实践价值。首先,基本公共数据服务是数字经济时代提升政府治理能力的必然要求。基本公共数据服务的主要目的是通过智能化、个性化、平台化、高安全的公共数据服务,提升公共服务效率,促进社会公平正义,推动经济持续健康发展,承担着国家治理体系和治理能力现代化基础设施的作用。2019 年美国联邦政府发布的《联邦数据战略》开篇就指出“如果联邦政府不能继续作为

---

① 郑春燕、唐俊麒:《论公共数据的规范含义》,《法治研究》2021 年第 6 期,第 69 页。

② 陈振明:《建构中国特色的公共服务学科》,《中国行政管理》2025 年第 7 期,第 28 页。

③ 孔繁斌:《现代化与公共服务协同演进:一个公共管理学的研究议题》,《中国行政管理》2023 年第 10 期,第 48 页。

④ 蔡跃洲、马文君:《数据要素对高质量发展影响与数据流动制约》,《数量经济技术经济研究》2021 年第 3 期,第 68 页。

⑤ 参见齐英程:《作为公物的公共数据资源之使用规则构建》,《行政法学研究》2021 年第 5 期,第 142 页。

⑥ 句华:《共同富裕视角下基本公共服务均等化的发展趋势与路径》,《国家现代化建设研究》2022 年第 5 期,第 65 页。

⑦ 罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈:《权力与相互依赖》,门洪华译,北京:北京大学出版社 2012 年版,第 244 页。

数据的卓越提供者以及数据的成熟且合乎伦理的使用者,它将无法再履行其对公众的公民义务”。社会公众和市场主体是基本公共数据服务的主要“顾客群体”。对社会公众来说,其主要意义在于帮助个人进行理性决策,保障隐私权、知情权、参与权和发展权。对市场主体来说,其作用主要体现在消除信息差,降低决策成本,为商业创新提供便利条件,提高资源配置效率等。其次,基本公共数据服务能够消弭公共数据所有权争议。法律上,某一主体将某种事物授予另一主体的基本前提是前一主体对所授之“物”享有所有权,这就要求公共数据在授权运营前必须界定所有权归属。① 对此有两种解决方案。一是分类处理。与个人和企业无涉的所有权属于国家,含有个人信息或企业信息的所有权则属于个人或企业。② 或者构建“数据原发者”概念,将所有权归属于那些使“数据得以产生的创造者”③。二是在“权”字上做文章。公共数据授权运营所授之“权”不是所有权,而是包含了数据加工使用权和数据产品经营权的“数据用益权”的授予。④ 但是,这两种方式都经不住推敲,因为公共数据除了公共产品本身的属性,还具有特殊的形成过程,使得所有权从“绝对拥有”到“相对拥有”,从“排他性”到“容他性”,导致对传统物权的颠覆。⑤ 而基本公共数据服务是以人民为中心的,核心不是数据的权利,而是人或者市场主体的权利。公共数据是公开还是不公开,是可以运营还是不可以运营,要看是否保障了人和市场主体的合法权益。最后,基本公共数据服务能够划清公共数据授权运营收费范畴。作为“基本”的公共数据服务,政府应该免费提供,其成本已由公众和市场主体缴纳的税收所覆盖,已经公开的数据,市场主体也理应拥有商业化开发的权利而无需再额外付费,更不能把收取费用作为一种激励政府部门对外提供数据的手段,部分场景可根据“使用者付费”原则,由作为数据运营者的非政府部门收取一定费用,但应以覆盖数据治理、平台建设等成本费用为限,不应以盈利为目的。

三、基本公共数据服务的国际比较

世界各国在公共数据服务领域进行的探索具备比较明显的共性特征,都伴随互联网普及、社交媒体兴起,云计算、大数据和人工智能技术广泛应用,以及统治行政到管理行政再到服务行政的范式转换,经历了从统治工具向管理工具,并进一步向服务工具的演化,但同时也各有特色和侧重点。

(一)美国的实践:提供什么公共数据服务

“点人头一直是一个国家最基本、最原始、规模最大的社会活动。”⑥作为统治工具,对人口普查的重视和实践是美国政府信息工具使用最突出的特点。美国是世界上最早开展人口定期普查的国家,在建国之初就把人口普查写入宪法,并依据人口数据对国家权力进行平均分配。作为管理工具,美国在 19 世纪末 20 世纪初,形成农业统计局、人口普查局、劳工统计局和经济分析局四足鼎立的统计机构格局,不仅发布原始统计数据,还发布各种经过复杂计算产生的指标,⑦对经济稳定高效运行发挥了重要作用。此外,为回应公民对知情权的政治诉求,美国在第二次世界大战前建立了《联邦公报》发行制度。第二次世界大战后,美国历经二十余年的立法运动,于 1966 年出台《信息自由法》,公众从此获得从联邦政府机构查阅或获取政府信息的权利。进入 20 世纪 90 年代以来,信息工具主要服务于开放政府运动,以增强民主制度为核心价值追求。在克林顿和小布什执政时期,美国各级政府开始通过网络向社会

---

① 参见时祖光:《公共数据授权运营的理论阐述与规则构建》,《科技与法律(中英文)》2023 年第 6 期,第 36 页。
② 参见申卫星:《论数据产权制度的层级性:“三三制”数据确权法》,《中国法学》2023 年第 4 期,第 40 页。
③ 童楠楠、杨铭鑫、莫心瑶等:《数据财政:新时期推动公共数据授权运营利益分配的模式框架》,《电子政务》2023 年第 1 期,第 25 页。
④ 参见时祖光:《公共数据授权运营的理论阐述与规则构建》,《科技与法律(中英文)》2023 年第 6 期,第 37 页。
⑤ 参见常江、张震:《论公共数据授权运营的特点、性质及法律规制》,《法治研究》2022 年第 2 期,第 128 页。
⑥ 涂子沛:《数据之巅——大数据革命,历史、现实与未来》,北京:中信出版社 2019 年版,第 3 页。
⑦ 涂子沛:《数据之巅——大数据革命,历史、现实与未来》,第 98 页。

公开立法提案、投票记录、竞选资金等政府信息。① 奥巴马上任后,推动建立一个透明、公众参与以及协作的政府管理体系,在世界上产生了引领作用,奥巴马政府也因此被公认为开放政府领域的先驱。作为服务工具,美国将不断扩大公共数据供给作为重点。自2011年开始,美国先后实施了5期开放政府伙伴关系国家行动计划以及2期联邦数据战略年度行动计划,主要采取了以下措施:一是扩大数据开放广度和深度。先后推动开放白宫访客记录、解密国家安全信息、执法信息、国外情报监视信息、贸易政策谈判信息、对外援助信息等,同时着眼发挥数据经济价值,推动地理空间、企业、健康医疗、教育科研、能源环境等"优先开放数据"开放。二是提高数据使用效率。适应人工智能发展需要,以机器可读格式发布政府数据。建设数据集中发布平台,统一数据与接口标准。提供数据收集审查、数据保护自动化工具包。三是提升全社会数据使用能力。开展政府雇员数据技能提升培训,培养数字人才,开展数据创新竞赛等。四是强化公民参与。采取搭建"We the People"平台等措施,确保公民意见融入数据开放全流程。五是加强国际合作。推动建立开放政府伙伴关系国际组织,共享全球流行病数据。

总体上,美国将数据开放作为主要手段,持续不断扩大数据开放范围,并通过市场机制释放公共数据价值,是美国公共数据服务的主要特点。相比欧盟,美国在数据隐私保护上相对较弱,缺少统一隐私保护立法。同时,在政策上缺乏连续性,特朗普上任后,在开放政府上显示出较大退步,比如暂停开放白宫访客数据,推迟发布第四期开放政府伙伴关系国家行动计划等。

(二)欧盟的实践:怎么提供公共数据服务

作为服务工具,欧盟一直致力于在实现隐私保护与信息利用平衡的基础上,创新公共数据服务方式。与美国相比,欧盟更早关注到开放政府信息带来的经济价值。② 此外,欧盟获取政府信息和对该信息的商业化再利用,在概念上是两种不同的活动。③ 而美国政府信息公开以后,市场主体自然取得商业化再利用的权利。第一,高度重视个人数据隐私保护。欧盟通过《通用数据保护条例》《执法指令》以及《欧盟机构、团体、办事处和代理机构数据保护条例》等三个法案建立起了系统全面的数字信任框架,明确了个人信息处理知情同意原则,赋予个人对本人信息的访问权、更正权、删除权等一系列权力。第二,注重维护市场公平竞争。欧盟强调要确保中小企业能有效利用公共部门信息开发增值产品和服务,防止平台公司数据优势产生的不公平行为。此外,欧盟还出台了《数字服务法》和《数字市场法》,加强对科技巨头的监管。第三,强调提供数据应用技术支撑。为了提高数据使用效率,欧盟要求公共数据以可机读的格式进行开放,并通过应用程序接口(API)提供。同时,公共部门还应该提供数据批量下载功能。此外,欧盟特别重视元数据发布,把元数据时效性与完整性作为评估数据质量的重点。第四,重点推动高价值数据集免费开放。将数据再利用范围延伸至图书馆、博物馆、档案馆,公共企业和公共资助研究数据。打破数据垄断局面,强制开放物联网设备、工业机器、智能家居等场景数据。构建统一数据市场,推动企业与政府、企业与企业、企业与个人之间的数据共享,以及数据跨境流动。第五,建设公共数据利用基础设施。打造欧洲共同数据空间,推动数据规模化开放与共享。推动建立数据利他组织,获取公众和企业自愿开放的数据。发展数据中介服务商,促成不特定群体之间的数据共享。推出数据合作社服务,支持成员行使其特定数据权利。构建高效能数字教育生态系统,提升全社会数字能力。

---

① Yu, Harlan&David G. Robinson, *The New Ambiguity of Open Government*, UCLA Law Review Discourse, Vol 59, 2011, pp. 178-209.

② Anneke Zuiderwijk&Marijn Janssen, *Open data policies, their implementation and impact: A framework for comparison*, Government Information Quarterly, Vol. 31(1), 2014, pp. 17-29.

③ Johan Pas&Bruno De Vuyst, *Re-Establishing the Balance Between the Public and the Private Sector: Regulating Public Sector Information Commercialization in Europe*, The Journal of Information, Law and Technology, (2), 2004.

(三)中国的实践:为什么提供公共数据服务

作为管理工具,中国结合自身实际推动政务公开。首先,政府信息公开在中国起步较晚,“从一开始就与电子政务紧密联系”①,因此中国比较注重将信息公开、数字政府和政务服务进行一体化建设。其次,从实施路径上,中国采取“自下而上”的方式,先从城乡基层政权机关和基层群众性自治组织开始,在普遍实行农村村务公开以及全面推行乡镇政权机关政务公开以后,才将政务信息公开推广到全国各级政务部门。第三,中国还将政务公开延展到党务公开领域,制定了《中国共产党党务公开条例(试行)》,建立了党务公开制度。作为服务工具,中国在世界上首次把数据纳入生产要素,将挖掘公共数据经济价值作为提供公共数据服务的主要推动力。2024 年中央出台《关于加快公共数据资源开发利用的意见》首次对公共数据资源开发利用进行了系统部署,按照可共享、可开放、可运营三个类别进行“分类管理”。其中,公共数据授权运营是最大化公共数据经济价值的主要手段,据不完全统计,截至 2025 年 5 月,已有 60 余省、市、区发布了关于公共数据授权运营的政策文件。② 公共数据授权运营体现了中国“市场起决定性作用”和“更好发挥政府作用”相结合的治理逻辑,但也存在着权责利边界模糊的突出问题,导致落地效果与制度设计初衷还有较大差距。接下来,我们基于各国的具体实践讨论基本公共数据的边界问题。公共数据开放是基本公共数据服务的基础,明确公共数据开放的边界,又是打好这个基础的前提。尽管目前国内外已经普遍把“公开为准则,不公开为例外”作为公共数据开放的基本原则,但在实践中要落实这一原则非常困难,各国主要还是以“正面清单”方式开放公共数据,即明确哪些公共数据是必须开放的,并逐步扩大清单范围。而要找到公共数据开放的边界,还需要围绕“基本”两个字寻找解决方法。据此,我们比较各国以及一些国际组织重点推动开放的数据类别,通过寻找最大公约数的方式来明确基本公共数据的范围。

表 1　中国、美国、欧盟公开数据集列表

国家或地区	数据类别	公开依据
中国	重点开放信用服务、医疗卫生、社保就业、公共安全、城建住房、交通运输、教育文化、科技创新、资源能源、生态环境、工业农业、商贸流通、财税金融、安全生产、市场监管、社会救助、法律服务、生活服务、气象服务、地理空间、机构团体等领域的公共信息资源。	《公共信息资源开放试点工作方案》
	优先推动企业登记监管、卫生、交通、气象等高价值数据集向社会开放,鼓励企业开放搜索、电商、社交等数据,推动国家科研平台、科技报告、科研数据进一步向企业开放。	“十四五”规划
美国	气候、经济、人口、航天、卫生、环境、能源等领域。	Data. gov
欧盟	地理空间、地球观测与环境、气象、统计、公司与公司所有权、出行等六类“高价值数据集”。	《公共部门信息再利用指令》
	工业(制造)、绿色交易、出行、健康、金融、能源、农业、公共管理、职业技能等九个领域。	《欧洲数据战略》
八国集团	公司、犯罪与司法、地球观测、教育、能源与环境、财务和合同、地理空间、全球发展、政府问责与民主、健康、科学与研究、统计数据、社会流动和福利、运输和基础设施等 14 类高价值数据。	《开放数据宪章》
OECD 组织	公司及公司所有权、地球观测与环境、地理空间、气象、出行、统计、政府财政与问责、犯罪与司法、教育、健康与社会福利等 10 类高价值数据。	《OECD2025 政府概览》

从上表可以看出,各国重点开放的公共数据具备较大相似性,一是都具有较高经济价值和社会

① 黄璜:《中国“数字政府”的政策演变——兼论“数字政府”与“电子政务”的关系》,《行政论坛》2020 年第 3 期,第 52 页。

② 参见张素华、吴雯琛:《公共数据授权运营的模式检视与完善路径》,《电子政务》2026 年第 3 期,第 96 页。

价值,二是普遍不涉及风险较高的个人隐私、商业秘密以及政府内部运行信息等数据。可见,“高价值”和“低风险”是当前确定基本公共数据开放范畴的现实选择。“基本的公共数据”除了应具备较高开发价值和较低风险,还应围绕社会公众的基本公共服务需求。基于此,本文认为可将以下数据纳入基本公共数据:一是企业基本信息、市场交易、市场监管、交通出行、物流等经济类数据;二是法律法规、统计数据、灾害应急、公共安全、公共设施、不动产等公共管理类数据;三是人口、社保、就业、教育、医疗医保、养老等社会类数据;四是环境监测、能源消耗、地理、气象等生态类数据;五是科研、知识产权等科技类数据。

四、基本公共数据服务的体系构建

履行好基本公共数据服务职能,需要建立基本公共数据服务体系,而公共数据的交叉性、复杂性决定了建立这样的体系是一个系统性工程,不会一蹴而就,需要一边探索,一边完善,将顶层设计和实践推动有机结合起来。本文尝试从系统架构角度,提出我国基本公共数据服务体系的整体图景。

第一,基础层。基础层在基本公共数据服务体系中发挥支撑保障作用,主要包括制度、组织、人才、预算和文化等五个方面。制度建设应突出公共性、统一性、协同性、安全性和有效性,既包括狭义上的法律法规,也涵盖广义上的政策文件。组织层面应在各数据供应部门设置负责本部门公共数据管理的岗位,并设立综合性数据管理部门进行统筹协调。此外,数据交易所也是保障基本公共数据服务的一类具备公共属性的机构。公共数据服务需要具备创新思想,既懂管理又懂技术的复合型人才。一方面应加强此类人才的选拔、培养和锻炼,特别是要打破身份、部门和体制壁垒,从企业端、市场端引进合适人才;另一方面也应从源头端培养具备公共管理、数据科学交叉背景的公共数据管理专业人才,以及数据清洗、数据标注等数据治理技能型人才。既然是一项面向公众提供的基本公共服务,就应在预算制定中保持与现实需要相匹配的支出强度,而不应把公共数据作为营利手段来解决公共数据服务的资金来源。文化为基本公共数据服务提供软环境支撑,应针对不同群体特点,从理念引导、制度保障、实践推动等多维度协同发力,在全社会培育形成一种用数据说话、用数据决策、用数据创新的数据文化,让数据思维融入社会运行的方方面面,使数据从技术工具转变为社会共识,成为保障基本公共数据服务的“隐形基础设施”。

第二,数据层。数据层应覆盖数据收集、存储、加工、传输、供给、运用等公共数据管理全过程各环节。首先,政府部门应对原始数据进行清查,摸清“数据家底”,形成包括文本、图像、音频、视频等多模态数据在内的数据资源目录,并将目录作为公开信息,向全社会发布。其次,以保障国家安全、商业秘密和个人隐私为前提,对数据进行分类分级,并进一步将数据资源目录分为公开数据目录、可运营数据目录和不公开数据目录。列入公开数据目录的公共数据应无条件向社会公开,并免费供市场主体进行商业化开发。列入可运营数据目录的公共数据,不宜公开原始数据,但具备较大经济价值,可利用区块链、隐私计算等技术进行运营,实现“数据可用不可见”。除内容外,基本公共数据还要特别注重数据格式,全面实现“可机读”,以推动大数据、人工智能技术发展。

第三,工具层。要做到公共数据供得出、流得动、用得好、保安全,激发公共数据潜能,需要政府打造提供三类工具。一是数据治理工具。为公共数据管理各个环节提供数据清洗、数据脱敏、访问控制、数据加密、行为审计等自动化工具,确保数据质量、安全、合规、可用。二是数据分析工具。由于对数据进行分析挖掘具有一定专业门槛,政府应向社会公众提供通用性、基础性的统计分析、可视化分析工具,提升基本公共数据服务的实效性、普惠性。三是授权工具。通过技术赋能,赋予公民在个人信息被使用时的知情权、决定权和控制权,允许公民就个人信息被使用的目的、范围和期限做出自主选择,但也要防止授权泛化,实现数据流通和隐私保护动态平衡。

第四,平台层。按照公共数据服务的不同侧面,建立公共数据共享平台、公共数据开放平台、公共数

据运营平台和公民数字素养提升平台。公共数据共享平台服务于政府内部,主要用于向所有政府部门提供可共享的数据,该平台虽然不直接面对社会公众和市场主体,但却是打造好其他三大平台的基础。公共数据开放平台以及时、准确、便捷、可机读为原则,为社会公众提供公共数据查询服务,可在考虑投入产出比以及现实可行性的前提下,以区域维度建设地区公共数据资源开放平台,或者以职能维度建设条线公共数据资源开放平台。公共数据运营平台主要服务于不可公开原始数据,但可进行运营的数据。平台充分运用隐私计算、可信数据空间等先进信息技术,深度嵌入数据分类分级、最小必要授权、用户知情同意等原则,支持数据资产台账编制、登记、收益分配、交易流通等全流程合法合规运行,在守住数据安全底线的前提下,最大化释放公共数据价值。要做好基本公共数据服务,还应将提升公民数字素养也作为一项基本公共服务,搭建兼顾普适性与针对性、实用性与趣味性的公民数字素养提升平台,既重点关注“数字弱势群体”,又实现人群全覆盖,并涵盖数字素养评估、学习和认证等各个环节,综合运用使用手册、培训课程、智能问答、互动工具等多样化形式,提高公民数字生存技能,培养数字创新能力。

第五,用户层。建立基本公共数据服务体系,应贯彻以用户为中心的思想,践行以使用为导向的理念。在用户层面,应重点聚焦个人、企业、数字弱势群体等三类用户,根据不同用户特点和需求提供针对性服务。个人应重点保障其隐私权、知情权、监督权和参与权,并满足在理性决策中查阅公共数据的需要。企业应优先支持其使用公共数据开展创新创业,如模型训练、商业决策等。数字弱势群体不仅应包括老年人、残障人士,也应关注中小企业,以及偏远落后地区的机构和个人。这三类数字弱势群体,需要政府从基本公共数据服务均等化角度进行倾斜,以真正做到让数据成为全民共享的公共资源。

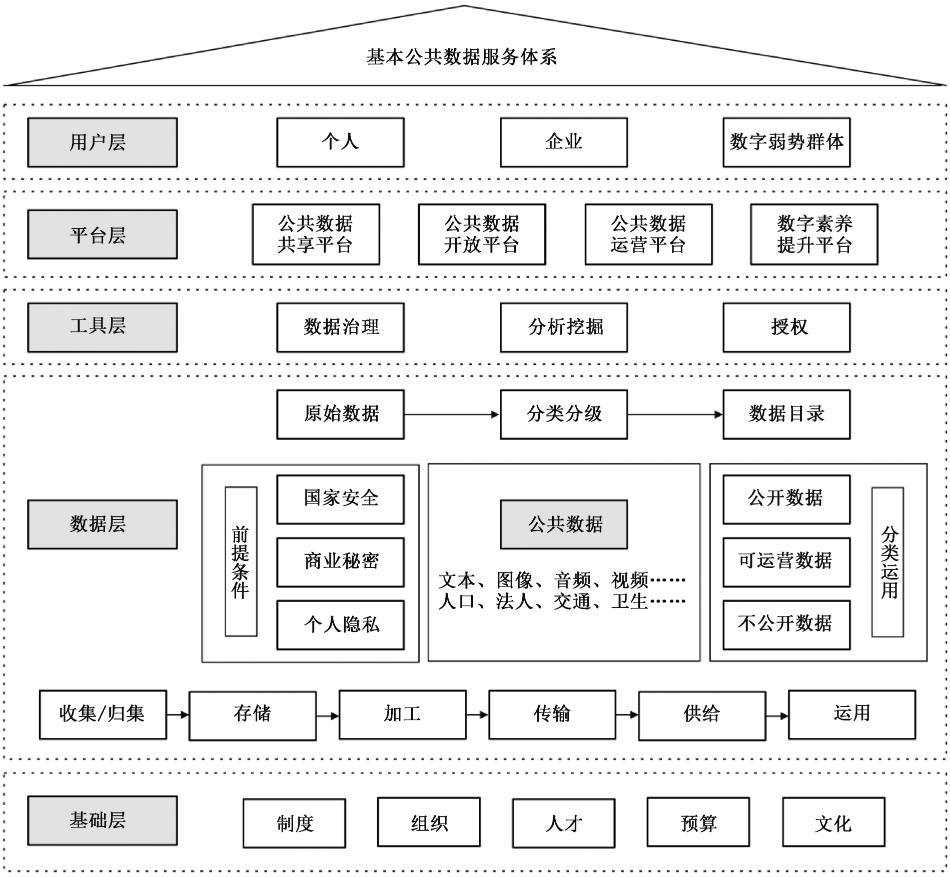

图 1　基本公共数据服务体系架构图

结　语

数字时代已经来临。在数字社会中,数据已成为像水和电一样的基础资源。如何管理好、使用好数据资源,是摆在每个个人以及每个组织面前的必答题。政府作为数据资源的最大持有方,尤其需要回答好这个问题,以提升政府治理效能,激活社会创新活力,保障和改善民生。基本公共数据服务是新时代政府管理公共数据资源的“牵引绳”。一方面,公共数据的公共产品属性使得政府有义务、有必要将基本公共数据服务纳入政府职能,向社会提供数字经济时代的公共基础设施;另一方面,大数据、人工智能技术的快速发展也为政府开展公共数据服务提供了有效管用的技术工具。同时,基本公共数据服务体系的建立和完善,也是解决公共数据资源管理领域诸多争议和困难的可行性方案。

Basic Public Data Service: Theoretical Logic, International Experience and Practical Path

Ju Hua, Yang Yang

(*School of Government*, *Peking University*, *Beijing*100871, *China*)

Abstract: Against the backdrop of the nation's vigorous promotion of the development and utilization of public data resources to foster the prosperity and development of digital economy, existing research on public data is faced with limitations such as vague definitions of core concepts, insufficient analysis of the operational logic between government information and public data, and inadequate in-depth comparative research on international governance experience. At the practical level, there are also three major governance challenges: definition of data ownership, delineation of the boundaries of information disclosure, and establishment of authorized operation and charging mechanisms. Under the combined influence of information technology development and the evolution of government management concepts, government information tools have gone through three stages: "ruling tools" to maintain political stability, "management tools" to pursue administrative efficiency, and "service tools" to emphasize diversified governance and data value release. The United States Open Government regards data as a civil right, primarily addressing what public data services should provide; the European Union views data as privacy, emphasizing fairness and justice to highlight how public data services should be provided; China treats data as a production factor, and its authorized operation of public data reflects the value goals of public data services. Basic public data services should be established as fundamental functions that governments must fulfill in the digital era, and a basic public data service system should be constructed from the aspects of foundation layer, data layer, tool layer, platform layer and user layer.

Key words: basic public data service; disclosure of government information; authorized operation of public data

(责任编辑　郭昌盛)